Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 365

Uitvoering van de op 28 juni 2006 te Wenen tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de procedures voor overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie en IJsland en Noorwegen (Pb EU L 292)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Noorwegen en IJsland zijn in 1996 toegetreden tot de Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de Benelux economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Republiek Frankrijk op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (voortaan: Uitvoeringsovereenkomst van Schengen) (Trb. 1990,145) en hebben zich daarmee tevens gebonden aan de daaruit voortvloeiende regelingen.

Hoofdstuk 4 van Titel III van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen bevat bepalingen over uitlevering. De bepalingen in dit hoofdstuk werden voor de EU-lidstaten in 1996 aangevuld met de Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie (voortaan: EU uitleveringsovereenkomst). Vervolgens werd met het Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (voortaan: KB EAB) (Pb EG 2002, L 190) tussen alle EU-lidstaten de uitlevering vervangen door overlevering.

Nadat het KB EAB van 2002 gereed en geïmplementeerd was, kwam bij de lidstaten de gedachte op de uitlevering met Noorwegen en IJsland, die niet konden toetreden tot de EU Uitleveringsovereenkomst van 1996 noch tot het KB EAB, desondanks te vervangen door een systeem van overlevering. Dit heeft geleid tot de op 28 juni 2006 te Wenen tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de procedures voor overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie en IJsland en Noorwegen (Pb EU L 292, blz. 2 van 21 oktober 2006), (voortaan: Overleveringsovereenkomst).
De Overleveringsovereenkomst lijkt sterk op de regeling van het KB EAB, maar bevat ook daarvan afwijkende elementen die zijn ontleend aan de EU Uitleveringsovereenkomst

kst-34365-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

De Overleveringsovereenkomst is overeenkomstig besluit 2006/697/EG van de Raad van 27 juni 2006 betreffende de ondertekening van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de procedures voor overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie en IJsland en Noorwegen (Pb EG L 292 van 21 oktober 2006, blz. 1) op 28 juni 2006 te Wenen namens de EU ondertekend onder het voorbehoud van sluiting ervan.

Vervolgens is de Overleveringsovereenkomst bij wetgevingsresolutie P7-TA(2011)0357 van 13 september 2011 door het Europees Parlement goedgekeurd (PB EU C 51 E, blz. 170 van 22 februari 2013). Bij besluit 2014/835/EU van 27 november 2014 van de Raad betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de procedures voor overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie en IJsland en Noorwegen is de Overleveringsovereenkomst door de Raad goedgekeurd en is de voorzitter van de Raad gemachtigd de binding van de Europese Unie door middel van een kennisgeving tot stand te doen brengen. Gelet op deze besluiten behoeft de Overleveringsovereenkomst geen goedkeuring door het Nederlandse parlement.

De kennisgeving aan Noorwegen en IJsland van de zijde van de Europese Unie dient, zo blijkt uit artikel 38 van de Overleveringsovereenkomst, te geschieden onder de vermelding van de verklaringen die door de afzonderlijke lidstaten bij de onderscheiden bepalingen van de Overleveringsovereenkomst moeten respectievelijk kunnen worden afgelegd. Het is dus aan de lidstaten om aan te geven welke verklaringen zij wensen af te leggen en om zorg te dragen voor adequate uitvoeringswetgeving. Inmiddels hebben nagenoeg alle lidstaten hun verklaringen gemeld. Alleen Duitsland, Italië en Nederland zijn nog in gebreke. In deze drie lidstaten is in de afgelopen jaren prioriteit gegeven aan de implementatie van andere EU instrumenten, over onder meer de strafbaarstelling van deelneming aan criminele organisaties, van racisme en vreemdelingenhaat, de tenuitvoerlegging van strafvonnissen en alternatieve sancties en de bescherming van slachtoffers (het Europees beschermingsbevel) en rechten van verdachten zoals het recht op vertaling.

Verder uitstel is echter nu niet meer verantwoord, want ook op Nederland rust de plicht om er aan mee te werken dat de Europese Unie in staat wordt gesteld, inclusief de voor Nederland af te leggen verklaringen, tot sluiting van de Overleveringsovereenkomst over te gaan. Voor de goede orde wordt hier opgemerkt, dat de bestaande uitleveringsrelatie met Noorwegen en IJsland adequaat is, zoals ook impliciet is aangegeven tijdens de parlementaire behandeling van de wet van 30 juni 2015 tot goedkeuring en uitvoering van het op 2 maart 2015 te Veenhuizen tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Noorwegen inzake het gebruik van een penitentiaire inrichting in Nederland voor de tenuitvoerlegging van bij Noorse vonnissen opgelegde vrijheidsstraffen (Trb. 2015, 37), Staatsblad 285. Wel zal het feit dat de Overleveringsovereenkomst ook strekt tot verkorting van de procedure voor Nederland van bijzonder nut kunnen zijn in zijn relatie tot Noorwegen voor het geval overlevering van een gedetineerde afkomstig uit de penitentiaire inrichting Norgerhaven onverhoopt aan de orde zou komen.

Ten slotte wordt opgemerkt, dat de Overleveringsovereenkomst krachtens het EU recht wordt gesloten en derhalve uitsluitend voor het Europese deel van Nederland zal gelden. Hetzelfde geldt uiteraard voor de uitvoeringswetgeving. In de bestaande uitleveringsrelatie van de andere landen

van het Koninkrijk en het Caribische deel van Nederland met Noorwegen en IJsland komt geen wijziging.

2. Inhoud van de Overleveringsovereenkomst en de Nederlandse positie ten aanzien van de verklaringen

De Overleveringsovereenkomst bevat bepalingen die lidstaten de mogelijkheid bieden respectievelijk verplichten verklaringen af te leggen met het oog op de toepassing van het verdrag. Het is vast gebruik dat het parlement wordt geïnformeerd over het voornemen om bij een verdrag verklaringen af te leggen. Gewoonlijk gebeurt dit in de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet. Bij de Overleveringsovereenkomst lijkt de onderhavige memorie van toelichting daarvoor het meest aangewezen. Met het oog op de leesbaarheid van een en ander wordt eerst kort de inhoud van de Overleveringsovereenkomst geschetst.

Hoofdstuk 1 van de Overleveringsovereenkomst bevat de algemene bepalingen, waarvan de artikelen 3 tot en met 8, de weigeringsgronden en garanties bevatten. Deze zijn grotendeels ontleend aan het KB EAB met uitzondering van de gronden genoemd in de artikelen 3, derde lid, 6 en 7. Laatstbedoelde bepalingen zijn overgenomen uit de EU uitleveringsovereenkomst. Voorts blijkt uit dit hoofdstuk dat de overlevering zal geschieden op basis van een aanhoudingsbevel waarvoor een modelformulier is vastgesteld. Dit model vertoont grote overeenkomsten met het model voor het Europees aanhoudingsbevel. Hoofdstuk 2 bevat de bepalingen inzake de overleveringsprocedure, die zijn overgenomen uit het KB EAB. De belangrijkste bepalingen zijn artikel 14 over de rechten van de opgeëiste persoon en de artikelen 20 en 26 over de termijnen voor de beslissing over de overlevering en voor de feitelijke overlevering. Hoofdstuk 3 bevat de bepalingen over de gevolgen van de overlevering, die eveneens zijn terug te voeren op het KB EAB. Hoofdstuk 4 bevat de voor een verdrag gebruikelijke slotbepalingen.

Hierna volgt bij welke verdragsbepalingen het voornemen bestaat voor Nederland een verklaring af te leggen, alsmede de strekking van de verklaringen. Noorwegen heeft zijn voornemen met betrekking tot de af te leggen verklaringen in het verleden al kenbaar gemaakt, maar kan deze nog aanpassen op het moment van de kennisgeving. De verklaringen die IJsland voornemens is af te leggen, zijn nog niet bekend, omdat in dat land de parlementaire goedkeuringsprocedure nog niet is afgesloten.

Artikel 3, vierde lid, van de Overleveringsovereenkomst

Deze bepaling, die is ontleend aan artikel 2, tweede lid, van het KB EAB (overgenomen in artikel 7 van de Overleveringswet), maakt het mogelijk om op basis van wederkerigheid de toetsing van de dubbele strafbaarheid te beperken door daarvan af te zien ten aanzien van de in de in dat artikellid opgenomen lijst van strafbare feiten. Noorwegen heeft kenbaar gemaakt van deze mogelijkheid geen gebruik te willen maken, zodat er voor Nederland ook geen reden is om dat te doen. Zou echter Noorwegen op enig moment besluiten alsnog van die mogelijkheid gebruik te maken dan is Nederland voornemens dat ook te doen. Hetzelfde geldt voor IJsland.

Artikel 5, tweede lid, van de Overleveringsovereenkomst

Ingevolge deze bepaling dienen de lidstaten kenbaar te maken welke van de in het eerste lid van artikel 5 opgenomen weigeringsgronden worden beschouwd als verplichte weigeringsgronden. De in de Overleveringsovereenkomst opgesomde weigeringsgronden zijn grotendeels ontleend

aan artikel 4 KB EAB. Deze zijn in de artikelen 9 en 6 van de Overleveringswet zijn opgenomen als verplichte weigeringsgronden. Nederland is derhalve voornemens te verklaren dat de in de onderdeel b tot en met f opgenomen weigeringsgronden worden beschouwd als verplichte weigeringsgronden. In die verklaring zal verder worden opgemerkt dat onderdeel a niet wordt beschouwd als een weigeringsgrond.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de in onderdeel g opgenomen weigeringsgrond voor Nederland geen verplichtend karakter krijgt. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting in paragraaf 3 van deze memorie.

Artikel 6, tweede lid, van de Overleveringsovereenkomst

Deze bepaling is ontleend aan artikel 5 van de EU Overleveringsovereenkomst en betreft de mogelijkheid de overlevering voor politieke delicten te beperken tot een aantal klassieke terroristische delicten. Deze bepaling draagt naar het oordeel van de regering de sporen van de tijd dat de EU uitleveringsovereenkomst tot stand kwam: 1996, maar is door de ontwikkelingen die het terrorisme sedertdien heeft ondergaan, achterhaald. In het KB EAB komt de weigeringsgrond wegens het politieke karakter van een delict niet meer voor en ook in de VN verdragen op het terrein van terrorisme, die in de laatste decennia tot stand zijn gebracht, is de uitzondering van het politieke delict verregaand beperkt. Nederland is dan ook niet voornemens een verklaring van de strekking van het tweede lid af te leggen. Hetzelfde geldt voor Noorwegen.

Artikel 7, tweede lid, en artikel 28, tweede lid, van de Overleveringsovereenkomst.

Deze bepalingen, die zijn ontleend aan respectievelijk artikel 7 en 16 van de EU uitleveringsovereenkomst, betreffen het regime voor de uitlevering en doortocht van onderdanen. Nederland is voornemens in de relatie met beide landen hetzelfde regime toe te passen als met de EU lidstaten, waarbij geen uitlevering of doortocht wordt toegestaan van Nederlandse onderdanen en daarmee gelijkgestelde personen met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Overlevering wordt wel toegestaan ten behoeve van een strafvervolging mits een zogeheten terugkeergarantie wordt gegeven waardoor de na overlevering opgelegde straf in Nederland mag worden ondergaan.

Noorwegen heeft kenbaar gemaakt eigen onderdanen uit te leveren voor de strafvervolging mits zij een daarna opgelegde vrijheidsstraf vervolgens in Noorwegen mogen ondergaan, maar zich niet uitgesproken over uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf. Hoe dit ook zij, Noorwegen en IJsland zijn evenals Nederland partij bij zowel het op 28 mei 1970 te den Haag tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen (Trb. 1971, 137) als het op 21 maart 1983, te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen vrijheidsstraf (Trb. 1983, 74) waardoor ruime mogelijkheden bestaan om de tenuitvoerlegging van strafvonnissen betreffende elkaars onderdanen wederzijds aan elkaar over te dragen als overlevering niet mogelijk is of met een terugkeergarantie is geschiedt.

Artikel 9, derde lid, van de Overleveringsovereenkomst

Ingevolge deze bepaling dienen de lidstaten aan te geven wie de bevoegde uitvaardigende en uitvoerende rechterlijke autoriteiten zijn. Zoals hierna in paragraaf 3 zal blijken, worden de procedurele bepalingen

van de Overleveringswet van overeenkomstige toepassing verklaard op de in de Overleveringsovereenkomst beoogde overleveringsprocedure. Nederland is daarom voornemens te verklaren dat voor het uitvaardigen van een aanhoudingsbevel ter fine van uitlevering op grond van de Overleveringsovereenkomst, elke officier van justitie in het Europese deel van Nederland bevoegd is, terwijl voor de uitvoering van een dergelijk aanhoudingsbevel afkomstig uit Noorwegen of IJsland, de officier van justitie bij het arrondissementsparket Amsterdam, de rechter-commissaris, belast met de behandeling van strafzaken, in de rechtbank Amsterdam en de rechtbank Amsterdam bevoegd zijn.

Artikel 11, tweede lid, van de Overleveringsovereenkomst

Deze verklaring betreft het ook in artikel 8 KB EAB (overgenomen in artikel 2 van de Overleveringswet) opgenomen talenregime voor het aanhoudingsbevel, waarbij Nederland voornemens is te verklaren dat het aanhoudingsbevel dient te zijn vertaald in het Nederlands of het Engels. Noorwegen heeft kenbaar gemaakt eveneens een Engelse vertaling te accepteren.

Artikel 16, vierde lid, van de Overleveringsovereenkomst

De bepaling over de herroeping van een door de opgeëiste persoon gegeven instemming met zijn overlevering, is ontleend aan artikel 13 KB EAB (overgenomen in artikel 39 van de Overleveringswet). Nederland is voornemens ook voor de toepassing van de Overleveringsovereenkomst te verklaren dat een eenmaal gegeven instemming niet kan worden herroepen.

Artikel 20, vijfde lid, van de Overleveringsovereenkomst

Deze bepaling maakt het mogelijk van EU zijde namens lidstaten aan te geven in welke gevallen de in artikel 20 gestelde termijnen, die zijn ontleend aan het KB EAB, niet van toepassing zijn. Achtergrond van deze bepaling is dat de lidstaten ten tijde van de onderhandelingen over de Overleveringsovereenkomst nog nauwelijks ervaring hadden opgedaan met de overlevering tussen de lidstaten onderling en derhalve evenmin met de termijnen. Inmiddels is met deze termijnen voldoende ervaring opgedaan om van het afleggen van een verklaring af te zien.

Artikel 28, tweede lid, van de Overleveringsovereenkomst

Ingevolge deze bepaling dienen de lidstaten de bevoegde autoriteit voor de behandeling van verzoeken om doortocht aan te wijzen. Nederland is voornemens te verklaren dat de officier van justitie te Amsterdam bevoegd is de ontvangst van verzoeken tot doortocht en de verdere behandeling.

3. Het wetsvoorstel

Voor de goede orde wordt hier opgemerkt dat de wijze van uitvoering van een verdrag en van een kaderbesluit aanzienlijk uiteen loopt. Bepalingen van een verdrag worden in de Nederlandse rechtspraktijk rechtstreeks toegepast, zodat uitvoeringswetgeving meer een aanvullend karakter heeft. Een kaderbesluit dat immers geen rechtstreekse werking heeft, leidt tot een integrale implementatie in de nationale wetgeving. De uitvoering van de Overleveringsovereenkomst in de Nederlandse wetgeving is daarom beperkt van omvang.

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn uiterst gering, gelet op de uitleveringspraktijk van de afgelopen jaren met Noorwegen en IJsland. Van Noorwegen werden op jaarbasis minder dan 10 uitleveringsverzoeken ontvangen en van IJsland geen. Het is niet de verwachting dat de verhuur van de penitentiaire inrichting Norgerhaven aan Noorwegen daarin wijziging zal brengen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In artikel 1 wordt aangegeven welke rechtsinstrumenten van toepassing zijn bij overlevering tussen Nederland en respectievelijk Noorwegen en IJsland.

Artikel 2

De in het eerste lid opgenomen weigeringsgrond is overgenomen uit artikel 5, eerste lid, onderdeel g, van de Overleveringsovereenkomst. De reden voor een aparte artikel in deze wet is gelegen in het voorgestelde tweede lid, dat een uitzondering op de in het eerste lid voorgeschreven weigering toelaat.

Het voorgestelde artikel 2 is identiek aan artikel 13 van de Overleveringswet. Het eerste lid bevat in de eerste plaats de weigeringsgrond voor het geval het feit geacht wordt geheel of gedeeltelijk op Nederlands grondgebied (of aan boord van een Nederlands (lucht)vaartuig) te zijn gepleegd (onderdeel a). Hiermee wordt het primaat van het territorialiteitsbeginsel vastgelegd. In de tweede plaats betreft het de weigeringsgrond ter zake van feiten die buiten het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat en van de uitvoerende lidstaat zijn gepleegd (onderdeel b). Voor de goede orde wordt hier nog opgemerkt dat voor een weigering op grond van het eerste lid niet relevant is of de gedraging naar Nederlands recht strafbaar is of niet. Voorgesteld wordt om de in het eerste lid omschreven weigeringsgronden een verplicht in plaats van een facultatief karakter te geven. Hiermee wordt de rechter verplicht om in alle gevallen waarin het eerste lid van toepassing is de overlevering te weigeren. De reikwijdte van onderdeel b spreekt verder voor zichzelf. Het tweede lid bevat de mogelijkheid om de weigeringsgrond van het eerste lid niet toe te passen. Deze mogelijkheid bestaat alleen op vordering van de officier van justitie, mits hij gegronde redenen voor de rechter aanvoert waarom van weigering zou moeten worden afgezien. Deze mogelijkheid is in het bijzonder bedoeld voor gevallen waarin bij de opsporing is samengewerkt met andere lidstaten en waarbij vervolgens om redenen van een goede rechtsbedeling is besloten de strafvervolging tegen alle verdachten te concentreren in één lidstaat, ongeacht waar de feiten zijn gepleegd. Die samenwerking vergt dat Nederland een verdachte kan overleveren aan een andere lidstaat ook al is het feit op Nederlands grondgebied gepleegd. Een soortgelijke situatie kan zich voordoen in zaken die onder de werking van onderdeel b vallen, namelijk in geval er samenwerking is geweest tussen de uitvaardigende lidstaat en de staat waar het feit is gepleegd. Ten aanzien van elke vordering van de officier van justitie om in voorkomend geval af te zien van de weigering zal door de overleveringsrechter moeten worden getoetst of de officier van justitie in redelijkheid tot zijn vordering heeft kunnen komen.

Artikel 3

Uit het eerste lid blijkt dat behalve de definitiebepaling, waarover hierna bij het tweede lid meer, de procedurele bepalingen van de Overleveringswet van overeenkomstige toepassing worden verklaard. De reden hiervoor is, dat de procedure die in de Overleveringsovereenkomst wordt beoogd grote overeenkomst vertonen met die van de overleveringsprocedure, maar dat hoofdstuk 2 van de Overleveringsovereenkomst geen alomvattende regeling bevat. De keuze voor de bepalingen van de Overleveringswet biedt verder het voordeel van rechtszekerheid van de opgeëiste persoon en het komt de efficiency bij de rechtspraak ten goede. Zodoende wordt ook de behandeling van aanhoudingsbevelen op grond van de Overleveringsovereenkomst geconcentreerd bij het arrondissementsparket en de rechtbank Amsterdam, Daar heeft men al ruime ervaring met de overleveringsprocedure opgedaan bij de behandeling van Europese aanhoudingsbevelen. Dit klemt temeer nu – zoals in de inleiding van deze paragraaf al is opgemerkt – de uitleveringspraktijk met Noorwegen en IJsland de laatste jaren zeer beperkt van omvang is geweest en er geen aanleiding is, te verwachten dat daarin wijziging zal komen.

Het tweede lid bevat een uitbreiding van de werkingssfeer van artikel 1 van de Overleveringswet, die uitsluitend voor de toepassing van deze wet, meer in het bijzonder het eerste lid van dit artikel, betekenis heeft. De uitbreiding bestaat uit toevoeging van de in onderdeel a opgenomen definitie van de Overleveringsovereenkomst en uit de in de onderdelen b tot en met h vermelde aanvullingen van bestaande definities van artikel 1 van de Overleveringswet.

Artikel 4

Het artikel voorziet in de inwerkingtreding van de onderhavige wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, zodat deze kan worden afgestemd op de datum van inwerkingtreding van de Overleveringsovereenkomst.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur